

Berlin a PESCO: niemieckie priorytety w rozwoju współpracy wojskowej w UE

Justyna Gotkowska

18 października niemiecki rząd przyjął raport ministrów spraw zagranicznych i obrony zawierający wytyczne dotyczące udziału RFN w unijnym instrumencie stałej współpracy strukturalnej (PESCO). PESCO ma umożliwić zacieśnianie współpracy wojskowej zainteresowanej grupie państw UE po spełnieniu określonych kryteriów. Jest jedną z trzech inicjatyw wzmocnienia współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obrony w UE (pozostałe to Europejski Fundusz Obronny – EDF i roczny przegląd w zakresie obronności – CARD). Zgodnie z raportem celem PESCO według Berlina ma być uzupełnienie braków w kluczowych zdolnościach, zwiększenie możliwości samodzielnego prowadzenia przez UE operacji zarządzania kryzysowego oraz skoordynowane i bardziej efektywne zaangażowanie zasobów w obszarze bezpieczeństwa i obrony w UE. Niemcy chcą, aby zgodnie z postanowieniami Protokołu nr 10 do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie stałej współpracy strukturalnej państwa biorące udział w PESCO przyjęły zobowiązania w zakresie zwiększenia wydatków na obronę, wspólnego rozwijania zdolności wojskowych, możliwości wykorzystania wspólnych jednostek, wypracowania wspólnego podejścia do uzupełnienia brakujących zdolności i wykorzystania Europejskiej Agencji Obrony do prowadzenia dużych zakupów zbrojeniowych. Minister obrony Ursula von der Leyen wskazała również na proponowane przez RFN projekty do realizacji w ramach PESCO: europejskie centrum koordynacji wojskowej służby medycznej, europejską sieć logistyczną, wspólne szkolenia dla oficerów, centrum doskonalenia na potrzeby misji szkoleniowych UE, wspólne jednostki śmigłowców i samolotów transportowych.

Komentarz

- Przyjęcie przez niemiecki rząd oficjalnego stanowiska w kwestii PESCO oznacza nie tylko sformułowanie mandatu negocjacyjnego, ale ma też podkreślać zaangażowanie szefów resortów spraw zagranicznych i obrony w odchodzącym rządzie wielkiej koalicji w rozwój europejskiej współpracy wojskowej. Po decyzji Rady Europejskiej o aktywowaniu PESCO z czerwca 2017 roku państwa członkowskie UE zainteresowane zacieśnieniem współpracy wojskowej dyskutują, czym ten instrument ma faktycznie być: ustalają cele, obszary i konkretne projekty kooperacji oraz warunki udziału w inicjatywie. Kraje, które zgłoszą akces do PESCO, mają opracować ponadto plany realizacji podjętych zobowiązań. Po uzgodnieniu warunków współpracy zainteresowane państwa notyfikują Radzie UE i wysokiej przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zamiar

aktywowania tego instrumentu – najprawdopodobniej 13 listopada br. na posiedzeniu Rady ds. Zagranicznych. Ostateczna decyzja dotycząca PESCO ma zostać podjęta na posiedzeniu Rady 11 grudnia br. kwalifikowaną większością głosów.

- W niemieckiej polityce bezpieczeństwa i obronnej widać obecnie duży rozdział pomiędzy polityczną retoryką a wojskową rzeczywistością. Na poziomie politycznym Berlin od 2015 roku postuluje wzmacnianie europejskiej współpracy wojskowej i stworzenie europejskiej unii obronnej i bezpieczeństwa. Zacieśnianie europejskiej współpracy wojskowej stało się – przynajmniej retorycznie – jednym ze sztandarowych projektów minister obrony Ursuli von der Leyen. W UE zademonstrowanie możliwości dalszej integracji zyskało na znaczeniu w związku z perspektywą wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. W Niemczech celem Berlina był wzrost społecznego poparcia dla zwiększania roli RFN w polityce bezpieczeństwa, dla wzmacniania Bundeswehry i wyższych wydatków na obronę. Jednak na poziomie wojskowym głównym wyznacznikiem planowania zdolności militarnych Bundeswehry po aneksji Krymu stał się natowski proces planowania obronnego (NDPP) i wzmocnienie zdolności do obrony zbiorowej, co ma zostać przypieczętowane wkrótce nową koncepcją rozwoju sił zbrojnych.
- Niemcy starają się godzić dwie tendencje w swojej polityce bezpieczeństwa i obrony. Z jednej strony zdają sobie sprawę z uzależnienia od USA, znaczenia NATO i niemieckiego wkładu w zapewnienie europejskiego bezpieczeństwa wobec agresywnej polityki Rosji. Z drugiej strony chcą większej emancypacji politycznej Europy od USA (a w szczególności od administracji Donalda Trumpa) oraz czują się zobowiązani przynajmniej częściowo odpowiedzieć na postulaty Francji zwiększenia europejskiego zaangażowania wojskowego w południowym sąsiedztwie Europy. Europejska retoryka jest wykorzystywana do promowania strukturalnej integracji z Bundeswehrą jako trzonem współpracy wojskowej i wzmocnienia pozycji politycznej, militarnej i przemysłowej Niemiec w NATO i UE, jednak proponowane przez Berlin projekty w ramach PESCO nie są na razie daleko idące. Większość z nich jest od lat wysuwana przez RFN. Propozycje mają głównie na celu wzmocnienie (niemieckich) kompetencji w niebojowych obszarach (służba medyczna, logistyka) oraz wsparcie dla niemieckiego przemysłu i wykorzystanie infrastruktury wojskowej w Niemczech (poprzez wspólny europejski zakup śmigłowców NH90 i samolotów transportowych A400M i tworzenie międzynarodowych jednostek na terytorium RFN). Jednak zarówno PESCO, jak i pozostałe instrumenty – EDF i CARD, które będą rozwijane głównie dla wzmocnienia zdolności do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego w południowym sąsiedztwie UE, mogą długofalowo stawać się konkurencją dla procesu rozwijania zdolności potrzebnych do obrony zbiorowej w NATO.
- Perspektywa daleko idącego zacieśniania współpracy wojskowej w UE i budowy zintegrowanych wielonarodowych struktur wojskowych stanowi dla Niemiec (oraz dla ich partnerów) istotny problemem ze względów prawnych. Zgoda Bundestagu jest bowiem wymagana w procesie podejmowania decyzji o zaangażowaniu niemieckich żołnierzy poza granicami RFN, co uzależnia wykorzystanie takich struktur od decyzji niemieckiego parlamentu. Niemcy uznają na razie, że obecnie dyskutowane projekty współpracy wojskowej w ramach PESCO nie podważają suwerenności Niemiec (i innych państw) w polityce bezpieczeństwa. Tym samym nie wymagają przeprowadzenia zmian w prawie w celu dopasowania roli Bundestagu do nowych uwarunkowań. Jest mało prawdopodobne,

aby postulat ten – szczególnie ze względu na opór partii Zielonych – został podniesiony przez nową koalicję CDU/CSU-FDP-Zieloni. Próba ograniczenia roli parlamentu w celu wzmocnienia wiarygodności Niemiec jako partnera współpracy wojskowej, podjęta w 2015 roku przez parlamentarną komisję pod przewodnictwem Volkera Rühle, nie powiodła się.